

Vad är vitsen med intern styrning och kontroll?



Vad är vitsen med regler om intern styrning och kontroll om vi i alla fall blir tagna på sängen när oväntade händelser inträffar? I detta nummer av *Tankar om styrning* återkommer vi om betydelsen av att bejaka olika slags kunskapsformer för att offentlig verksamhet ska vara motståndskraftig och hållbar över tid, oavsett vad som händer.

I oktober 2019 fick minst 180 operationer ställas in i fem regioner på grund av akut brist på sjukvårdsmaterial till följd av att regionerna hade bytt leverantör. Leverantören som regionerna hade upphandlat klarade inte av att hantera den stora volym av beställningar som inkom och regionerna hade inte buffrat material i händelse av leveransstrul. Leverantörens VD blev syndabock och fick avgå och situationen löstes efterhand genom att flera leverantörer fick möjlighet att leverera sjukvårdsmaterial då ett krisläge uppstod. Med tanke på att produkterna som skulle upphandlas var så livsavgörande för svårt sjuka människor, borde man kanske ha beaktat andra kriterier än pengar i större utsträckning vid upphandlingen, reflekterar Bechet Barsom, ordförande för nämnden som skötte regionernas upphandling. *Erfarenhet* skulle kunna vara ett sådant kriterium menar han i en intervju i TV4.¹

Under vårvintern i år blev vi återigen tagna på sängen – Covid-19 kom på besök. Ännu en gång fick vi anledning att ställa oss frågan varför vi inte har tillräckliga beredskapslager för något vi egentligen vet kan inträffa. Även i den aktuella debatten om strategier och beredskapslager letar vi syndabockar snarare än att undersöka vad det är som ger oss handlingsberedskap för oplanerade händelser.

Varför blev vi tagna på sängen av dessa händelser? Varför fångande vi inte upp riskerna i våra processer för intern styrning och kontroll? Och om vi gjorde det – varför hade vi inte tillräcklig handlingsberedskap? *Om våra riskanalyser inte fångar upp de risker vi behöver känna till, eller våra processer för intern styrning och kontroll inte ger oss den kontroll som vi behöver ha, behöver vi i så fall ha dem? Varför då och till vad?*

Varför lagstifta om intern styrning och kontroll?

Grundtanken bakom lagstiftning om intern styrning och kontroll är att företag och myndigheter ska kunna visa att de är tillräckligt bra på att undvika obehagliga överraskningar som leder till förtroendeskada och finansiella kriser. Exempel på sådana överraskningar är omvärldsförändringar,

¹ TV 4, 2010-10-24. <https://www.tv4.se/nyhetsmorgon/klipp/efter-krisen%C3%B6tet-dags-att-hitta-andra-leverant%C3%B6rer-12506424>

bristande finansiell kontroll eller kvalitetsbrister i tjänster och produkter. Det kan också handla om att organisationer inte följer lagar och regler.²

Lagstiftningen tillkom efter att en rad negativa händelser med *finansiella* konsekvenser hade inträffat. På 80-talet hade *bedräglig redovisning* medfört oro på börserna och börsernas krav på korrekt redovisning blev en viktig drivkraft till skapandet av ett ramverk för att utvärdera företagets kontroll över sin finansiella rapportering, COSO³. *Korruptionen* i EU-kommissionen i slutet av 90-talet ökade kraven på medlemsländernas interna styrning och kontroll av EU-medel och ländernas statsbudgetar. I början på 2000-talet hade it-bubblan resulterat i en djup finanskris och USA:s kongress stiftade då lagen SOX för att skärpa den interna kontrollen av den finansiella rapporteringen inom börsnoterade företag. Lagen kräver också att bolagen *intygar* att de har intern kontroll över sin finansiella rapportering.⁴

Under 90-talet hade det i Sverige uppdagats flera fall av oegentligheter och vårdslös hantering av offentliga medel som inte minst förtroendevalda och ledande tjänstemän inom kommunal sektor var inblandade i.⁵ Av den anledningen tydliggjordes i kommunallagen från 1991 styrelsens och nämndernas ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de *mål och riktlinjer* som fullmäktige har bestämt samt de *föreskrifter* som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.⁶ Enligt kommunallagen ska det också finnas *revisorer* som granskar verksamheten. Revisorerna prövar om *verksamheten* sköts på ett *ändamålsenligt* sätt och från *ekonomisk synpunkt* tillfredsställande sätt, om *räkenskaperna är rättvisande* och om den interna kontrollen inom nämnderna är tillräckliga.⁷

På det statliga området har det tillkommit flera förordningar som reglerar myndigheternas interna styrning och kontroll. År 2007 kom myndighetsförordningen som reglerar myndighetsledningens ansvar att se till att verksamheten bedrivs *effektivt* och enligt *gällande rätt* och de förpliktelser som följer av medlemskap i EU, att redovisningen är tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten *hushållar väl med statens medel*. Samma år tillkom förordningen om intern styrning och kontroll som gäller för större statliga myndigheter. Den fastslår att *myndighetsledningen ansvarar* för att det finns en *process* för intern styrning och kontroll i myndigheten och att *riskanalyser* ska göras för att säkerställa att myndigheten når sina mål och fullfölja sina uppgifter. Utifrån riskanalyser ska ledning vidta *åtgärder* som sedan *dokumenteras* för att kunna vara ett underlag för myndighetens uppföljning och bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Samma myndigheter är också ålagda att ha en *internrevision* enligt internrevisionsförordningen som tillkom 2006. Internrevisionens roll är att *granska* och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag som kom år

² Wiklund (2014). Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert, FAR Akademy.

³ COSO står för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

⁴ Wiklund (2014). Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert, FAR Akademy.

⁵ Haglund, Stuesson & Svensson (2001) Intern kontroll – ett flerdimensionellt ledningsverktyg. KomRev.

⁶ 2018 ersattes denna kommunallagen av kommunallag (2017:725) som bland annat innehåller bestämmelser om att varje kommun eller landsting ska ha en ledande tjänsteman som ska ha en ledande ställning bland de anställda och benämnas direktör eller liknande. Rollens innehåll ska fastställas av en styrelse i en instruktion. Den nya lagen innebär även en stärkt roll för revisorerna.

⁷ <https://skyrev.se/kommunal-revision/>

2000 ska också myndighetsledningens ge en *försäkran* till regeringen om att myndigheten har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Det finns ytterligare förordningar som innehåller bestämmelser om riskhantering, t.ex. förordning om statliga myndigheters riskhantering som innebär att myndigheter ska identifiera risker för skador eller förluster i verksamheten och vidta lämpliga åtgärder för att begränsa och förebygga risker. Även förordningen om krisberedskap och höjd beredskap innehåller bestämmelser om att myndigheten ska analysera sårbarhet eller hot och risker som kan försvåra för verksamheten att utföra sina uppgifter. Förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning innehåller skrivningar om att myndigheter ska analysera risker med betalningar.⁸

Sammanfattningsvis har vi alltså under årens lopp fått många regler om ledningens ansvar för intern styrning och kontroll och om att riskanalyser ska göras, risker åtgärdas och dokumenteras. Reglerna tillkom inte i ett vacuum, utan är influerade av internationella händelser, regler och standarder. Förordningen om intern styrning och kontroll och internrevisorernas arbete bygger t.ex. på COSO:s ramverk, där riskhantering är en av fem grundläggande komponenter.

Många mellanhänder tolkar, förklarar och kontrollerar

Ekonomistyrningsverket (ESV) tolkar förordningarna åt myndigheterna och har över årens lopp givit ut handledningar och idéskrifter om hur man bör tillämpa förordningarna och organisera arbetet med intern styrning och kontroll. På motsvarande sätt har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), numera Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tolkat förordningarna och har i likhet med ESV givit ut skrifter om vad arbetet med intern kontroll innebär och hur det kan organiseras. Skrifter som vänder sig till såväl förtroendevalda, tjänstemän och revisorer.⁹ Det finns även en branschorganisation, *Skyrev*, för kommunala yrkesrevisorer vilka bistår förtroendevalda revisorer i arbetet med att granska verksamheter som bedrivs i kommuner och regioner i enlighet med kommunallagen. Skyrev följer också COSO och andra internationella regelverk för räkenskaper och revision och utbildar kommunrevisorer. På motsvarande sätt utbildare ESV statens internrevisorer om hur internrevisionsarbetet bör bedrivas.

Även Region Stockholms riktlinje för intern kontroll¹⁰ som gäller för samtliga nämnder och bolag i regionen utgår från ramverket COSO. Ansvaret fördelas enligt ramverkets ansvarslinjer där första linjen består av den operativa verksamheten, den andra linjen av styrnings- och kontrollfunktioner, oftast staber eller ekonomiavdelningar. Den tredje utgörs av internrevisionen och den fjärde av externa granskare, i region Stockholms fall Regionrevisorerna. Myndigheter som lyder under internrevisionsförordningen har liknande upplägg förutom att fjärde ansvarslinjen utgörs av Riksrevisionen.

⁸ ESV, Rapport Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll. Rapport 2018:20.

⁹ Se t.ex. ESV, Handledning – Intern styrning och kontroll, Rapport 2009:38. Idéskrift: Systematiserat sunt förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll, Rapport 2011. Ramverk för intern styrning och kontroll och riktlinjer för arbetet med riskhantering, Handledning, introduktion till den statliga internrevisionen, Rapport: 20015:30.

¹⁰ RS-2019– 0866, RS 2019–0829.

Vi har alltså flera aktörer som tolkar lagen och indirekt styr vad som görs och hur det görs inom området riskhantering och intern styrning och kontroll.

Varför tror vi att externa aktörer är lämpade att bedöma om en verksamhet bedrivs ändamålsenligt och från ekonomisk synvinkel tillfredsställande sätt? Hur kan de göra det när de inte vet hur resultaten skapas i praktiken? Då blir det till att granska verksamheter utifrån jämförelser mellan vad som står i dokument som strategier och verksamhetsplaner, föreskrifter och riktlinjer. Men riktlinjer och processbeskrivningar om hur verksamheten ska utföras är sällan heltäckande, de täcker inte alla situationer och sammanhang, de kan t.o.m. vara inkompetenta. De ger sällan information om verksamhets verkliga handlingsförmåga, handlingsberedskap eller kvalitet, dvs ändamålsenligheten. Kanske är det också för att ha något synbart att visa upp och som granskare kan revidera mot, som vi sedan mitten av 2000-talet fått en sådan ökad mängd styrande dokument. Försäkringskassan hade t.ex. 2014 en strategi, 5 policys och 108 riktlinjer utöver alla lagar, regler och processbeskrivningar som styr myndighetsutövningen. Skatteverket hade för något år sedan över 170 riktlinjer.

Vi som är fjärde linjens granskare i Region Stockholm granskar utifrån Skyrev:s och SKR:s riktlinjer. Våra granskningar föregås av en riskbedömning som ger underlag om vad som ska granskas som sammanställs i årliga planer. Utifrån riskerna ställer vi på förhand beslutade frågor till verksamheterna som sedan besvaras utifrån givna revisionskriterier. Granskningarna utmynnar i ett antal rekommendationer. Det är nämnderna, styrelserna eller ledningarna, inte revisorerna, som beslutar om åtgärder. Men jag misstänker att rekommendationerna ändå får en styrande effekt, eftersom vi följer upp huruvida de har åtgärdats eller inte. Vid 2019 års revision hade vi sammantaget närmare 600 pågående rekommendationer ställda till regionens nämnder, styrelser och ledningar. Av dessa berör cirka 60 stycken Karolinska Universitetssjukhuset. Varje år följer vi upp rekommendationer som är upp till fem år gamla.

Vi kommunala yrkesrevisorer är generalister som arbetar på uppdrag av regionfullmäktige. Vi behöver inte ha kunskap om vare sig trafik eller hälso- och sjukvårdsverksamhet. Vi bedömer om räkenskaperna är tillförlitliga och rättvisande, om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt utifrån lagar och förordningar och om regionfullmäktiges mål och målnivåer uppfylls. Utifrån våra rapporter föreslår vi sedan för de förtroendevalda revisorerna om nämnder och styrelser ska beviljas ansvarsfrihet av regionfullmäktige. Vilken makt vi har!

För myndigheter är det i stället Riksrevisionen som utför fjärde linjens granskningar men de gör det på uppdrag av riksdagen. Riksrevisionens anmärkningar och rekommendationer är de som myndighetsledningen främst prioriterar, näst efter lagstiftningskraven när de prioriterar sin utvecklingsverksamhet, trots att verksamhetens behov kan vara än viktigare för att förebygga framtida risker av olika slag.¹¹ Det händer emellanåt att revisorernas rekommendationer inte alltid är korrekta. En person på Skatteverket har under de senaste åren ”utsatts” av Riksrevisionens granskningar. Tre år i rad har revisorn granskat samma sak och rekommenderat åtgärder som den yrkesverksamma personen på Skatteverket har förklarat vara fel åtgärd. Först vid tredje årsgranskningen utbrister revisorn: ”Först nu förstår jag vad du har försökt förklara för mig” och ändrar rekommendationen.

¹¹ Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2016): Försäkringskassans utvecklingsarbete, rapport 2016:8).

Verksamheter kan vara komplexa att förstå för en utomstående. Felaktiga rekommendationer kan leda till förtroendeskada eller onödiga utvecklingskostnader.

Min personliga erfarenhet är också att många rekommendationer är för detaljerade. De bygger på snäva granskningar utan sammanhang eller förståelse för hur helheten hänger ihop. En mängd lösryckta rekommendationer leder till aktivitetsstyrning och ryckighet i utvecklingsarbetet, snarare än till en sammanhållen verksamhetsutveckling med ett långsiktigt perspektiv och kanske även till bristande ekonomisk hushållning med statens medel.¹²

Var tog verksamhetens involvering vägen?

COSO riktar sig till hela verksamheten. ESV menar att intern styrning och kontroll är en del av styrningen. *”På samma sätt som verksamhetsplanering och uppföljning inte kan skiljas från styrning av verksamheten bör inte heller riskhanteringen och andra aspekter av intern styrning och kontroll ses som något avskilt utan vara en integrerad del av styrningen”*.¹³ Den reviderade förordningen om intern styrning och kontroll som gäller från 2019 riktar sig på ett än tydligare sätt än tidigare till myndighetsledningen.¹⁴

SKR har i likhet med COSO framhållit att den interna kontrollen behöver vara en integrerad del av det vardagliga arbetet eftersom den berör hela verksamheten – allt från tydliga och dokumenterade åtaganden, ansvar och befogenheter till personalens förutsättningar, kunskaper och attityder samt verksamhetens styr- och rapporteringssystem.¹⁵ Men i förarbetarna till den reviderade kommunallagen från 2018 betonas vikten av den formella styrningen. Där framgår att betydelsen av intern kontroll handlar om fördelning av ansvar och befogenheter, systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen uppges vara att säkra en effektiv förvaltning och att *undvika att det begås allvarliga fel*. En god intern kontroll ska bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.¹⁶

Om vi går tillbaka till den reviderade upplagan av COSO från 2013 kan man läsa att ett effektivt system för intern styrning och kontroll *”kräver mer än noggrann efterlevnad av policier och rutiner (...)* Det kräver att *omdöme* används (...) Ledningen och internrevisionen *liksom övrig personal*, använder omdömet när de övervakar och värderar effektiviteten i systemet för intern styrning och kontroll (...) Ramverket ger möjlighet att eliminera ineffektiva, överflödiga eller icke produktiva kontroller och processen (...) Intern styrning och kontroll består av *pågående uppgifter och aktiviteter* – ett medel för ett mål, *inte ett mål i sig. Utförd av människor* – inte endast något om policy och rutinbeskrivningar, system och former utan om människor och de handlingar som de vidtar på varje nivå i en organisation

¹² Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2018) Regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 dagar, Rapport 2018:17.

¹³ Ekonomistyrningsverket, (2018). Rapport Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll. Rapport 2018:20.

¹⁴ Ekonomistyrningsverket, (2018). Rapport Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll. Rapport 2018:20.

¹⁵ SKL (2008) På den säkra sidan, Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting.

¹⁶ Prop 2016/17:171.

för att påverka intern styrning och kontroll (...) Styr och kontrollmiljön inbegriper organisationens *redbarhet och etiska normer*".¹⁷

COSO framhåller alltså att intern styrning och kontroll inte enbart handlar om processbeskrivningar, riktlinjer och metoder utan lika viktigt är kunskap om och förståelse för verksamheten, omdöme och etiska normer. Intentionen är alltså att intern styrning och kontroll ska byggas in i och integreras med det vardagliga, ständigt pågående arbetet och utföras av redbara människor med gott omdöme.

När intern styrning och kontroll omvandlas till råd, riktlinjer och processer som utformas och följs upp av personer i separata funktioner och på långt avstånd från där tjänster och produkter utförs, tappar intern styrning och kontroll konkret betydelse och därmed reell effektivitet. De resulterar i åtgärder och aktiviteter som dokumenteras och bockas av särkopplat från det ständigt pågående arbetet där problem ständigt dyker upp och skulle kunna åtgärdas omedelbart om möjligheterna fanns. När styrningen inte upplevs vare meningsfull, begriplig eller hanterbar, minskar också det personliga engagemanget med risk för att uppmärksamhet mot framväxande problem ignoreras.

När andra bestämmer allting åt oss – när de bestämmer uppgiften, formulerar reglerna och åstadkommer resultaten och vi inte har något att säga till om så reduceras vi till objekt. En värld som upplevs som ligkiltig för vad vi gör kommer att upplevas som en värld som berövats sin mening. Det avgörande är att människor accepterar de uppgifter de ställs inför, att de har ett betydande ansvar för sitt handlande och att vad de gör eller inte gör påverkar utfallet.¹⁸

När fokus blir på följsamhet mot det skrivna ordet, må det vara lagar, processbeskrivningar, riktlinjer eller handböcker så kan det också tolkas som att allt som inte står skrivet är tillåtet eller att kompetens och omdöme hos den som ska följa de skrivna orden inte har någon betydelse. Det kan i sig leda till oegentligheter och verksamhetsrisker.

Regelverken för intern styrning och kontroll är inte till för verksamheten.

När ESV fick regeringsuppdraget att se över skrivningarna i förordningen om intern styrning och kontroll hade de dialog med företrädare för internrevisionsmyndigheterna, Regeringskansliet och Riksrevisionen. Förslagen diskuterades också med Statskontoret och ESV:s internrevisionsråd. ESV konstaterade att det saknades ett utpekat ansvar för förordningen om intern styrning och kontroll och att detta var en svaghet i förordningen. Därför lyfter den reviderade förordningen fram att den interna styrning och kontroll är ledningens ansvar. "Ledningen behöver ta ställning till vilken information arbetet med intern styrning och kontroll ska generera så att ledningen kan ta ansvar för att verksamheten bedrivs på ett sätt som gör att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och når sina mål" skriver ESV i en rapport.¹⁹ ESV resonerar som så att när ledningen har tagit ställning till vad den förväntar sig av intern styrning och kontroll ska ge, får verksamheten förutsättningar att svara mot dess förväntningar. Därmed anser ESV att risken för att processen levererar fel information till ledningen minskar, vilket i sin tur minskar en onödig administrativ belastning på myndigheten. Men

¹⁷ Internrevisorerna (2013). Coso -international control – executive summary. Intern styrning och kontroll Av COSO auktoriserad svensk översättning.

¹⁸ Ur Hälsans Mysterium, Aron Antonovsky (2005) Natur & kultur.

¹⁹ Ekonomistyrningsverket, (2018). Rapport Utvecklad intern styrning och kontroll. Förslag till förordningsändringar om intern styrning och kontroll. Rapport 2018:20.

då blir ju intern styrning och kontroll en separat process eller ritual som enbart är till för ledningens skull – och hur ska ledningen veta vilken information de ska efterfråga?

Vad är då det egentliga syftet med intern styrning och kontroll? För vem är reglerna till för? Jag lutar åt att det trots goda intentioner har blivit ett skyltfönster för externa granskare, regering och riksdag och media. När fokus på intern styrning och kontroll kopplas ihop med ansvarsutkrävande blir det allt viktigare att visa på något konkret, något som visar att ledningen har tänkt och gjort vad de ska för att förhindra att det som inte får hända ändå händer. Men om riskerna, styrningen och kontrollerna inte har något med den riktiga verksamheten att göra – ökar då inte risken för förtroendeskada och bristande ekonomisk hushållning med statens medel?

Vad är egentligen en risk?

Risker är per definition något okänt, menar Lennart Wittberg. Men trots det ska man ändå enligt modellerna bedöma sannolikhet och konsekvens. Men om man kan bedöma det, då handlar det ju egentligen inte om någon oväntad händelse eller okänt fenomen. Typiska risker är bedrägerier, attentat och naturkatastrofer och liknande. Men det som vi ofta tar upp som så kallade risker är snarare brister av olika slag, t.ex. brister på resurser och kompetens. Saker som återkommer löpande, exempelvis fel i deklARATIONER är inga risker. Då handlar det inte om att bedöma risker utan om att bedöma frekvensen av fel. Saker som redan har hänt är heller inga risker, men ofta blandar vi ihop okunskap om vad som hänt med risk. Den metodik vi använder för riskhantering försvårar snarare arbetet med att hitta de verkliga problemen och riskerna. Jag håller med Lennart på alla punkter. Med de glasögonen blir det mindre fruktbart att gissa sannolikhet och konsekvens på riktiga risker och mer givande att sätta strålkastarna på riktiga problem och brister.

När det gäller de uppkomna bristerna på sjukvårdsmaterial vid byte av leverantör och pandemin handlade det just om brister och inga risker som kom oväntat. Att en ny leverantör som aldrig levererat så stora volymer förut skulle kunna få problem var ingen oväntad risk – det hade man kunnat förbereda sig för. Att vi förr eller senare skulle få en pandemi och behov av beredskapslager stod också klart för många – ändå saknades handlingsberedskap.

Att identifiera ett problem är inte samma sak som att kunna lösa det. Lösa problemet kan bara de som är i verksamheterna göra genom att använda sin *erfarenhet*, *kreativitet* och *handlingsförmåga*. Det tycks också vara hörnstenarna för att kunna hantera oväntade händelser och situationer vilket vi har fått många exempel på denna vår. Region Stockholm konstaterar i en pågående analys av erfarenheterna från covid-19 följande: "Man har varit snabbfotad (...) Så skönt att bara få lösa saker (...) Snabba beslutsvägar (...) Alla jobbar fokuserat och intensivt med ett livsviktigt meningsfullt mål utan (vanlig) hänsyn till ekonomi och alla andra mål (...) Vården i sitt esse – rädda liv akut (...) Omöjliga saker har varit möjliga".²⁰ Varför är inte det vårt normala tillstånd?

I flera år har bristen på sjuksköterskor, särskilt specialistsjuksköterskor tagits upp som ett problem i riskanalyser och verksamhetsplaner. För att åtgärda denna s.k. risk som snarare är en brist, har staten genom överenskommelser med SKR mellan 2016–2020 fördelat minst 1,5 miljarder kronor till regionerna för att de ska underlätta för sjuksköterskor att vidareutbilda sig med bibehållen lön samt

²⁰ Pågående arbetsmaterial.

öka attraktiviteten till yrket²¹ utan att tillströmningstakten till yrket har ökat.²² Det är därför högst intressant att läsa att antalet sökande till de två bristyrkena sjuksköterska och biomedicinsk analytiker ökar kraftigt, med 34 procent, respektive 22 procent under pandemin.²³ När yrket uppmärksammas för att det är viktigt ökar tillströmningen till utbildningarna av sig självt – utan att särskilda satsningar har gjorts – här finns något att lära!

Är fler regler och kontroller och kontrollanter lösningen?

Ursprunget till regelverken om intern styrning och kontroll var bedräglig redovisning, oegentligheter och vårdslös hantering av offentliga medel. Men trots att det har utvecklats kraftfulla processer, rutiner och kontroller med hjälp av it-teknologin för att förebygga och försvåra oegentligheter har vi under de senaste åren kunnat se flera exempel på jäv, korruption och vårdslös hantering av offentliga medel. Till exempel hos Statens Fastighetsverk, Försäkringskassan, Karolinska Universitetssjukhuset och Transportstyrelsen. De tre sista myndigheterna har det gemensamt att de hade ny högsta ledning och det pågick ett stort förändringsarbete med konsultinblandning av olika slag. Karolinska och Transportstyrelsen hade dessutom att förhålla sig till en på förhand fastställd deadline som de själva inte kunde påverka. I Karolinskas fall handlade det om byggnationen av en ny sjukhusbyggnad, ett projekt som drevs utanför sjukvårdsverksamheten och i Transportstyrelsens fall handlade det om att Trafikverket skulle upphöra att förvalta och underhålla ett verksamhetskritiskt system. Ansvar har utkrävts och en hel del chefer har fått gå. Men vilka risker och brister har egentligen förutsättningar att nå en ny ledning och hur kan de värdera riskerna om de inte kan verksamhetslogiken eller känner till kulturen? Ja oftast förlitar de sig på andra och tredje försvarslinjens uppfattning om intern styrning och kontroll – men då kan skadan redan vara skedd.

Hur kan vi tänka i stället?

Jag tror att det vi behöver släppa tanken på att allt går att tänka ut i förväg där en förutseende, ledningar siar om framtiden. Vad ledningen kan göra är att se till att bygga upp en väl fungerande verksamhet som kan hantera det oväntade när det oväntade dyker upp. Då handlar det om att anamma intentionerna bakom ramverket COSO – att integrera en väl fungerande styrning och kontroll i det vardagliga, ständigt pågående arbetet och se till så det utförs av redbara människor med gott omdöme. Då handlar det mindre om att rekrytera talanger som utformar vattentäta riktlinjer och processbeskrivningar eller implementerar det bästa verktyget på marknaden för styrningen och uppföljningen. Det handlar mer om att identifiera och uppmärksamma de personer och kompetensnätverk som finns i verksamheterna som är nödvändiga för att verksamhetens ska fungera och som kan hantera det oväntade. Ett bra exempel på vikten att detta lönar sig hämtar jag från finanskrisen 2008. I ett samtal frågade jag för några år sedan en person som under krisen satt i en av våra största bankers ledning hur det kom sig att de klarade sig så pass bra ändå. Svaret blev ungefär så här: "Vi hade en chef som själv hade jobbat i alla delar i banken, som kunde verksamheten på djupet och som vågade ta risker. Vi hade möten dagligen för att gå igenom våra kunders behov och situation. Vi i ledningen visste namnet på vilka personer som kunde göra bedömningar av om våra kunder skulle kunna beviljas fortsatta krediter och vi visste namnet på den som kunde utföra/stoppa betalningar manuellt." Det var med andra ord kompetensnätverken som räddade banken.

²¹ S2016/00428/FS S2017/003/FS, 2018/19: FiU1. Statens budget 2019 – Rambeslut.

²² Socialstyrelsen (2019) Bättre resursutnyttjande och goda förutsättningar för vårdens medarbetare. Uppföljning av överenskommelserna år 2018.

²³ SVD 2020-04-30, Högre lön behövs – inte bara applåder med statistik från Universitets och högskolerådet.

Vi skulle kunna tänka lite som industrin länge har gjort. General Electric hade åtminstone tidigare som policy att 70 procent av personalen var viktiga att behålla för att de med sin kunskap om kärnverksamheten stod för stabilitet och leveransförmåga. 20 procent skulle röra sig runt på olika roller i verksamheten för att så småningom bli chefer och 10 procent skulle man göra sig av med, för det var helt enkelt fel människor på fel plats.

I våra offentliga organisationer ses inte sällan lång erfarenhet och djup verksamhetsnära kunskap som ett problem – inte som en tillgång. En förklaring är att vi har blivit rädda för personberoende. En annan tänkbar förklaring är att en person med djup verksamhetsnära kunskap kan ha en annan syn än ledaren på vad som är lämpligt handlande i en given situation, i synnerhet om ledaren inte har erfarenhet från verksamheten eller organisationen. Det kan upplevas hotfullt. Efterfrågad kompetens blir då snarar följsamhet mot skrivna regler och mot ledningens aktuella ledningsfilosofi uttryckt i några väl valda värdeord. En bra beskrivning på vad vi i stället behöver för slags kompetens för att förebygga problem ges av Jörgen Lindqvist: Han skriver:²⁴

Finns det nåt bättre än ett riktigt skeptiskt – och kunnigt – it-proffs? Du vet, den där personen som älskar sitt jobb men inte drar sig för att berätta sitt hjärtas mening om vad hon eller han tycker om organisationen, chefen, ledningen eller leverantörerna. Människan som sätter en ära i att göra saker och ting på ett bra och riktigt sätt, men inte orkar slicka uppåt och aldrig skulle drömma om att sparka nedåt.

Jag träffade en av dem i går. Garanterat en otrolig tillgång i både konkreta projekt och stora strategiska frågor – men troligen jobbig när det kommer till kolleger som inte håller måttet eller ledningspersoner som inte har uthålligheten att nå de uppsatta målen.

Obekvämt, javisst, men du ska komma ihåg att utan den här typen av människor ros inte de riktigt viktiga it-projekten i land. Jag vill dra en liknelse till Kjell-Olof Feldts analys av Socialdemokraternas kollaps under de senaste åren. Han hävdar att sossarna blev ett parti styrt av kommunikatörer och att de skarpa politiska analyserna lyste med sin frånvaro under den katastrofala Juholteran.

Samma risk finns på it-avdelningar eller på affärsutvecklarsidan. Katastrofen sker om teamet är fyllt med kommunikatörer och interna marknadsföringsmänniskor som vill vara mest politiskt korrekta. Här behövs skarpa hjärnor som är fokuserade på uppgiften – inte den egna karriären eller det politiska spelet på arbetsplatsen.

Ju mer åren går, desto mindre bryr sig de här människorna om att vara omgivningen till lags. En fungerande arkitektur eller vacker teknisk lösning står över managementtrenderna eller den perfekta fikastunden.

Den duktige chefen förstår det här och låter inte de anställda störas av omvärldens trender och nycker. Han eller hon inser att de aldrig kommer att ha med sig nybakade bullar till tiofikat, för de har aldrig vetat om att det ens finns en officiell fikastund på dagen.

Deras hjärnor har alltid varit upptagna av betydligt viktigare saker.

Personligheter som värdesätter denna typ av kunskap får inte utrymme i dagens organisationer. Lottie Knutson menar att dagens arbetsplatser lider av ett normativt förtryck: "Vi är så måna om att passa in i HR-mallen, om att vara flexibla och anpassningsbara anställda, att vi blir intoleranta mot egensinniga och yviga personligheter. Det här är tabu, det får man inte prata om i Sverige, men bara på den tid jag

²⁴ Computer Sweden, 2012-04-30. Artikel rädda det egensinniga it-proffset.

<https://computersweden.idg.se/2.2683/1.445774/radda-det-egensinniga-it-proffset>

jobbat märker jag skillnad. Det fanns mycket starkare personligheter förut. Vart har de tagit vägen, folk som vågar sticka ut?”²⁵

Javisst är det så att alla individer och grupper inte fungerar på bästa sätt. Det kan t.ex. råda kognitiv fixering, grupp tänkande eller otillräcklig variation i handlande inom en grupp. Men då är det chefernas uppgift att hantera situationen genom att t.ex. införa en ny medarbetare, egen aktiv medverkan eller ändra grupp sammansättning. Eller varför inte låta personalen träffa kollegor från andra myndigheter för att få inspiration att bryta den kognitiva fixeringen. Linjens chefer kan också behöva uppmärksamma när kodifiering av kunskap i form av riktlinjer, handböcker eller checklistor är ett stöd i arbetet från när de inte har något värde.

Region Stockholm har beräknat den rent ekonomiska vårdskulden i regionen till 1,5–2 miljarder kronor till följd av Covid -19. Läkarföreningen tror att den siffran är betydligt högre på grund av att uppskjutna operationer är underskattad och att det kommer att krävas övertid och omorganiseringar som ger extra kostnader.²⁶ Vi behöver alltså hitta nya hjulspår – vi har inte råd att fortsätta leda och styra som vi gör idag!

Med detta sagt önskar jag er alla en riktigt skön sommar och hoppas att vi ses på någon kurs eller nätverksträff eller kurs i höst! Om det här med styrmodeller och kunskapssyn intressant, läs gärna fjolårets juniupplaga av tankar om styrning. <https://www.aktivstyrning.se/artiklar-om-ledning-och-styrning/>

Varma hälsningar från ett varmt Ekerö

Inger Sohlberg, 2020-06-15



²⁵ Lottie Knutson, fd. informationschef på Fritidsresor: Citat en artikel i DN 25/11 2014.

²⁶ SvD, 2020-06-15. Larmet om vårdskuld. "Kommer kosta mycket".